شرط المصلحة لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة في ضوء اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية والقضاء المقارن

*عيد أحمد الحسبان**

ملخص

تعتبر القوانين المؤقتة من ضمن الأعمال القانونية التي يتم اللجوء إليها من قبل مجلس الوزراء بموافقة الملك، في حالات الضرورة والاستعجال عندما لا يكون مجلس الأمة منعقداً أو في حالة حله وفقاً للمادة (94) من الدستور الأردني. ولكن وبعد صدور قانون محكمة العدل العليا رقم 1992/12، تم استحداث رقابة وقف العمل بالقوانين المؤقتة في حال مخالفتها للدستور استناداً الى المادة9/أ/7، وذلك في معرض الحديث عن النظام القانوني للرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

وقد يتساءل البعض: هل يسري النظام القانوني للدعاوى الإدارية على دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة أم لا؟ ولذا فان هذه الدراسة تهدف للوقوف على تأصيل شرط المصلحة كأحد أهم الشروط الواجب توافرها لإمكانية تحريك دعوى رقابة وقف القوانين المؤقتة المخالفة للدستور، وأمام عدم تحديد المشرع في قانون محكمة العدل العليا شروطاً خاصة لتلك الدعوى، فاننا سنحاول الوقوف على الاجتهاد القضائي المقارن في الدعوى الإدارية، ومدى إمكانية تطبيقه في مجال دعوى الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن.

الكلمات الدالة: شرط المصلحة الشخصية والمباشرة، دعوى الوقف، القانون المؤقت، التشريع، دستورية القوانين، الدعوى الدستورية، المشروعية، الصفة، دعوى الإلغاء، المنازعات الإدارية، النظام العام، رقابة الامتناع، المحكمة الدستورية، محكمة العدل العليا.

المقدمـــة

يعتبر شرط المصلحة أهم شروط قبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، ويتفرع عن هذا الشرط العام شروط فرعية أخرى، ولذا فاننا نلاحظ أن جميع قوانين المرافعات تنص صراحة على هذا الشرط كشرط جوهري لقبول الدعوى.

وفي هذه الدراسة سأحاول التركيز على واقع شرط المصلحة في إطار قضاء الإلغاء وفقاً لقانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة1992، لا سيما الفقرة الثانية من المادة (9) منه، وذلك بهدف محاولة تكييف هذا الشرط ومدى إمكانية تحديد نطاقه التطبيقي في مجال البند السابع من الفقرة (أ) من المادة التاسعة من قانون المحكمة، المتعلق بدعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة والأنظمة الصادرة بمقتضاها.

وسأحاول تسليط الضوء على ماهية شرط المصلحة وصورها في ضوء التشريعات المقارنة خاصة التشريع المصري، مع الوقوف كلما لزم الأمر، على أهم الاجتهادات القضائية ذات العلاقة بتحديد المصلحة سواء اجتهادات القضاء الإداري الفرنسي أو المصري أو القضاء الأردني المتمثل في اجتهادات محكمة العدل العليا قبل وبعد صدور قانونها الحالي.

وكل ذلك من أجل الوقوف على إجابة للتساؤل الذي يدور في ذهن كل من يطلع على نص الفقرة الثانية من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، وهو: هل تخضع دعوى دستورية القوانين المؤقتة المنصوص عليها في قانون محكمة العدل العليا لذات الإجراءات التي تخضع لها دعوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية؟

وبناء على الاعتبارات السابقة، اعتقد أنه من المناسب بحث هذا الموضوع وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: شرط المصلحة في الدعوى الإدارية وصور المصلحة في ضوء التشريعات المقارنة.

المبحث الثاني: واقع شرط المصلحة في دعوى الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وفقـاً للاجتهاد القضـائي المقـارن.

* قسم الدراسات القانونية، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن. تاريخ استلام البحث 2004/2/22، وتاريخ قبوله 2004/7/26.

المبحث الأول: شرط المصلحة في الدعوى الإدارية وصور المصلحة في التشريع الأردني والمقارن

يشكل شرط المصلحة أحد المبادئ التي استقر عليها الفقه القانوني، بحيث لا تقبل دعوى دون توافر المصلحة، وبعبارة أخرى: لا مصلحة، لا دعوى(1). وقد قامت التشريعات بتنظيمها والنص عليها صراحة كشرط يجب توافره في المدعي في دعوى مخاصمة مشروعية القرارات الإدارية. ومن ضمن هذه التشريعات قانون المرافعات المصري حيث نص على أنه: (لا يقبل أي طلب أو دفع لا تكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون، ومع ذلك تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه)(2).

ولكن يلاحظ أن قانون تشكيل المحاكم النظامية الأردني وقانون محكمة العدل العليا المؤقت لسنة 1989 لم يتضمنا هذا الشرط، إلى أن صدر قانون محكمة العدل العليا الحالي عام 1992 وأشار صراحة في الفقرة (ب) من المادة التاسعة لهذا الشرط.

واستناداً لما سبق، لا بد من الوقوف أولاً على ماهية المصلحة المقبولة كشرط في المدعي في دعوى الإلغاء وفقـاً لما استقر عليه الفقه والتشريعات المقارنة (مطلب أول) وصور المصلحة التي يمكن أن تكون محلاً لحماية القضاء الإداري (مطلب ثان).

المطلب الأول: ماهية شرط المصلحة وتكييفها القانوني في إطار دعوى الإلغاء

يعتبر شرط المصلحة، كما أشرنا سابقاً، الأساس والشرط العام الذي يجب أن يتوافر في المدعي في طلب الطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وان كان هذا الشرط محل اتفاق فقهي واستقر عليه القضاء، إلا أن تحديد مضمونه لم يكن كذلك نتيجة للخلط الذي وقع فيه شراح مفهوم المصلحة(*)، بحيث يرى البعض أن المصلحة هي شرط قائم بحد ذاته بعيداً عن شرط الصفة التي يجب أن يتمتع بها صاحب المصلحة(3)، بينما يذهب جانب آخر من الفقه الى ضرورة الاعتداء على حق يحميه القانون بالإضافة لتوافر المصلحة في رفع الدعوى(4). وهناك اتجاه ثالث يرى أن المصلحة والصفة تندمجان معاً لتشكلا شرطاً واحداً(5).

ولكن بالرغم من هذا الاختلاف، فإنني أعتقد أن هذا التحديد والتباين مرده التكييف المعطى لطبيعة الدعوى ما بين القضاء المدني والقضاء الإداري. فإذا كان الاختلاف الفقهي مبرراً في تحديد شرط الدعوى في إطار القضاء المدني فهذا مرده أن الدعوى في هذا القضاء هي ذات طبيعة شخصية؛ أي أنها تستند إلى ضرورة وجود حق شخصي معتدى عليه أو مساس بالمركز القانوني لرافع الدعوى، أما في إطار دعوى الإلغاء فانه يكتفى بضرورة توافر المصلحة لرافع الدعوى أو لوكيله في الكشف عن عدم المشروعية، وذلك لان دعوى الإلغاء دعوى عينية بخلاف الدعوى في القضاء المدني وقضاء التعويض(6).

وتأسيساً على ما سبق، فانه يكفي في دعوى الإلغاء أن

(*) احتلت التفرقة بين الحق والمصلحة مكاناً بارزاً في الفكر القانوني، نظراً للخلط الذي وقع فيه البعض عند محاولة تعريفه. فإهرنج يرى الحق على أنه: المصلحة التي يقرها القانون، وبالتالي المرادفة بين الحق والمصلحة. ولكن وفي حقيقة الأمر فان الحق ليس هو المصلحة؛ وذلك لاختلاف العناصر التي تقوم عليها المصلحة عن تلك التي يقوم عليها الحق؛ فالمصلحة هي مجموعة المزايا التي يمكن أن تحقق المنفعة لصاحبها أو كما يعرفها الدكتور مجيد العنبكي بأنها حالة التوفيق بين المنافع التي تعود على الفرد وأهداف تلك المنافع. وبهذا نجد أن المصلحة تقوم على ثلاثة عناصر هي: (المنفعة، والهدف، وحالة الموافقة بينهما). ولتوضيح ذلك نقول ان الضريبة منفعة لأنها تؤدي إلى تحقيق هدف يتمثل بإعادة توزيع الثروة والتضامن الاجتماعي؛ وعليه كلما كانت هناك حاجة الى ذلك بحثت السياسة التشريعية الضريبية عن التوفيق بين الضريبة (المنفعة) وتوزيع الثروة (الهدف)، وإذا تحقق التوافق تكون مصلحة المجتمع. أما الحق فيعرفه سافييني بأنه: السلطة التي تخول الفرد القيام أو الامتناع عن القيام بعمل، بينما يعرفه دابان بأنه: الاستئثار بقيمة معينة سواء تمثلت بصورة مالية أو غير مالية يحميها القانون. وبغض النظر عن الاختلاف في تعريف الحق فانه يمكن القول أن الحق يقره القانون من أجل تحقيق مصلحة معينة سواء أكانت فردية أم جماعية. وصفوة القول أن الحق ليس هو المصلحة وإنما وسيلة لتحقيق تلك المصلحة التي ارتأى المشرع أنها جديرة بتلك الحماية سواء أكانت تلك المصلحة للفرد أم للمجتمع. لمزيد حول إشكالية التفرقة بين الحق والمصلحة انظر: مجيد حميد العنبكي: مجلة دراسات قانونية، يصدرها قسم الدراسات القانونية في بيت الحكمة، بغداد، العدد الأول، السنة الأولى، كانون الثاني- آذار 1999، ص (36-38)، وكذلك محمد حسام محمود لطفي، المدخل لدراسة القانون- نظرية الحق، الطبعة السابعة، القاهرة، 2000، ص (14) وما بعدها، وأيضاً عباس الصراف وجورج حزبون، المدخل إلى علم القانون، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2001، ص (121-123).

تتوافر مصلحة للمدعي لقبول الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري، بعبارة أخرى ضرورة وجود فائدة تعود على رافع الدعوى بعد الحكم بكافة طلباته، وبذلك فإن المصلحة كما عرفها محمود حلمي: هي الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم، وبالتالي فإن الفائدة القانونية من ضرورة اشتراط مثل هذا الشرط تكمن في منع من هم ليسوا بحاجة لحماية القانون من اللجوء إلى القضاء. هذا من جهة، ومن جهة أخرى اعتبارها شرطاً ضرورياً لمن له حاجة في حماية القانون لقبول دعواه[7]. ويعرفها البعض بأنها الفائدة التي يجنيها المدعي من الحكم له. وقد أخذ القضاء العادي، خاصةً محكمة التمييز الأردنية بهذه المعاني، حيث قضت في أحد أحكامها بالقول: (إن المبادئ القانونية المقررة كشرط لقبول الدعوى المدنية لدى القضاء العادي أن تكون لصاحبها مصلحة في إقامتها وأن تكون هذه المصلحة مستندة إلى حق ذاتي ومباشر، خلافاً لدعوى الإلغاء التي تقام لدى القضاء الإداري، وعلة ذلك أن الدعوى المدنية تهدف إلى حماية حق أو لمنع الاعتداء على حق، فاشتراط القانون لقبولها أن تكون مصلحة رافعها مستندة إلى حق)[8].

وبالاستناد إلى هذا الحكم نلاحظ أن محكمة التمييز قد حاولت تأصيل شرط المصلحة ووضعه في نطاقه القانوني السليم من خلال التمييز بين طبيعة هذا الشرط لقبول الدعوى أمام القضاء العادي، فاشترط أن ترتبط المصلحة لرافع الدعوى بحق ذاتي شخصي ومباشر، وذلك لان الحكمة التي توخاها المشرع في القانون الخاص من الدعوى هي حماية الحقوق من الانتهاك أو منع التعدي على هذه الحقوق، وإذا ما انتفى الحق الذي تستند إليه المصلحة تنتفي الدعوى، بينما شرط المصلحة في إطار دعوى الإلغاء، ومن خلال الأخذ بمفهوم المخالفة بهذا الحكم نجد أنه لا يشترط استناده إلى حق، وإنما مناط قبول الدعوى هو فقط توافر المصلحة الشخصية والمباشرة في إلغاء القرار الإداري.

هذا، وقد أكدت محكمة العدل العليا هذا الاجتهاد في أحد أحكامها بالقول: (لا يشترط أن يكون للطاعن حق معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، وإنما يكفي لقبول دعواه أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار الإداري. وتكون لرافع الدعوى مصلحة شخصية إذا كان في حالة قانونية أو مركز قانوني أثر فيه القرار المطلوب إلغاؤه تأثيراً مباشراً)[9]. ووردت ذات العبارات في حكم آخر بقولها: (يكفي القرار الإداري في دعوى الإلغاء أن تكون لرافعها مصلحة شخصية يؤثر فيها القرار تأثيراً مباشراً)[10].

وعليه، يمكن تعريف المصلحة كشرط من الشروط الواجب توافرها في رافع دعوى الإلغاء استناداً لآراء الفقه وما استقر عليه القضاء بأنها الحالة القانونية التي يكون عليها رافع الدعوى ويتمتع بها، والتي قد تتأثر مباشرة من القرار الإداري المراد الطعن به بالإلغاء لمنع ذلك التأثير سواء كانت هذه الحالة أو الوضع القانوني واقعياً أو محتملاً.

ولكن، وقبل الانتقال لمناقشة أحكام وضوابط المصلحة المقبولة كشرط لقبول دعوى الإلغاء في مجال القرارات الإدارية، لا بد من الإشارة بإيجاز إلى موقف تشريعات المرافعات العربية من هذا الشرط، حيث نجد معظم التشريعات قد قننت هذا الشرط، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني لسنة 1988 الذي نص على أنه: (لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون)[11]. كما ان قانون المسطرة المدنية المغربي نص على انه: (لا يصح التقاضي إلا ممن له الصفة والأهلية والمصلحة لإثبات حقوقه، ويثير القاضي تلقائياً انعدام الصفة أو الأهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي، وينذر الطـرف بتصحيح المسطرة داخل أجل يحدده)[12]، وكذلك المادة (3) من قانون المرافعات المصري نصت على أنه: (لا يقبل أي طلب أو دفع لا يكون لصاحبه فيه مصلحة قائمة يقرها القانون). وهو ذات الموقف الذي تبناه المشرع السوري في المادة 11 من قانون أصول المحاكمات[13].

وإذا كانت المصلحة هي مناط الدعوى، كما هو مستقر عليه فقهاً وقضاء، فهل يختلف معيار المصلحة إذا كان المدعي شخصاً طبيعياً أو شخصاً معنوياً؟ بعبارة أخرى، هل يعتد بتوافر المصلحة لأحد الأفراد المكونين للشخص المعنوي لكي يكون هذا الأخير صاحب حق برفع دعوى أم لا؟

سأحاول الإجابة على هذا التساؤل من خلال التمييز بين حالتين:

الحالة الأولى: شرط المصلحة بالنسبة لدعاوى الأشخاص الطبيعيين: مما لا شك فيه أن هذه الحالة لا تثير إشكالية، فيكفي أن تتوافر مصلحة ذاتية لرافع الدعوى، وذلك من خلال وجود علاقة تربط المدعي بالقرار المطعون بمشروعيته سواء تمثلت هذه العلاقة بوجود مصلحة مادية أو معنوية للطاعن، فعندما تتوافر هذه العلاقة لا يسع القاضي إلا قبول الدعوى بمجرد تأكده من وجود مصلحة سواء آنية أو مستقبلية.

ويلاحظ بهذا الخصوص أن تشريعات المرافعات تأخذ كأصل عام بضرورة وجود مصلحة حالة أو قائمة وقت رفع

الدعوى، ولكن هذا الأصل العام لا يمنع القاضي من الأخذ كاستثناء بالمصالح المحتملة، وهذا ما أكده المشرعون الأردني والمصري والسوري في تشريعات المرافعات المعمول بها[14].

وكذلك فان القضاء الإداري قد استقر على الأخذ بالمصلحة المحتملة كأساس لدعوى الإلغاء. وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري بعد أن تحول من ضرورة المصلحة القائمة وقت رفع الدعوى منذ مطلع الخمسينيات من القرن الماضي حيث قضى في أحد أحكامه بأنه:(لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعوى إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام محكمة القضاء الإداري، أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورائه، بل يكفي أن تكون له مصلحة محتملة)[15]. وكذلك في حكم آخر أكد هذا التوجه بقوله: (...ان شرط المصلحة يتوافر سـواء أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة)[16].

ومن جهة أخرى فقد اتجه المجلس الأعلى المغربي ذات الاتجاه بحيث يؤخذ كأصل عام بالمصلحة القائمة واستثناء بالمصلحة المحتملة، وهذا ما أكده في حكم الغرفة الإدارية في أحد أحكامها بالقول: (ان لكل من له أهلية الاشتراك في المزادات التي تعقدها وزارة الأوقاف لإيجار الأملاك الحبسية، مصلحة في الطعن في المقرر الإداري الذي صادقت بموجبه على تحويل إيجار حانوت من شخص لآخر دون إجراء مزاد)[17].

هذا، وقد سلك القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا ذات النهج حيث يكفي لقبول الإلغاء توافر المصلحة المحتملة لرافعها، وفي هذا تقول محكمة العدل العليا في أحد أحكامها: (ان المصلحة في رفع دعاوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً سواء أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة)[18]. وكذلك قوله: (ان المصلحة في الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة ولا يشترط أن يكون لرافعها حق اعتدت عليه السلطات العامة أو مهدد بالاعتداء عليه؛ ذلك أن النزاع في دعوى الإلغاء يدور حول مشروعية القرارات الإدارية ذاتها)[19].

الحالة الثانية: شرط المصلحة بالنسبة لدعاوى الأشخاص المعنوية: ويقصد بمصلحة الأشخاص المعنوية كشرط لقبول دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية أن تتصف هذه المصلحة بالجماعية؛ بعبارة أخرى أن تكون للأعضاء المكونين للشخص المعنوي جميعاً أو لغالبيتهم على الأقل، أما إذا كانت لأحد الأشخاص المكونين للشخص المعنوي، فهنا لا يحق للشخص المعنوي أن ينوب عن أحد أعضائه لرفع الدعوى، وإذا ما حصل ذلك فان القاضي الإداري هنا يقوم برد الدعوى لعدم توافر شرط المصلحة لرافعها، وبالتالي يتوجب رفعها من الشخص الطبيعي شخصياً. وقد أتاحت القوانين الأردنية الناظمة لاختصاص محكمة العدل العليا للهيئات ما عدا المركزية منها حق اللجوء إلى القضاء الإداري لمخاصمة القرارات الإدارية كلما توافرت المصلحة لها[20].

المطلب الثاني: ضوابط وأحكام شرط المصلحة في ضوء الاجتهاد القضائي المقارن

إذا كانت التشريعات قد قننت شرط المصلحة في رفع دعوى الإلغاء، فإن الفقه والقضاء حاولا وضع الضوابط والأحكام الدقيقة لها استناداً لنصوص تلك التشريعات. فما هي الضوابط والأحكام التي يتقيد بها القاضي الإداري لقبول شرط المصلحة وبالتالي قبول دعوى إلغاء القرار الإداري؟

سأحاول في الصفحات القادمة تناول هذه الأحكام من خلال الوقوف على أهم الأحكام القضائية ذات العلاقة سواء في إطار القضاء الإداري لمحكمة العدل العليا الأردنية أو من خلال الاستئناس بنهج القضاء الإداري المصري والمغربي، وتتمحور هذه الضوابط بضرورة كون المصلحة شخصية ومباشرة سواء أكانت مادية أم معنوية، حالة أم محتملة:

1- يجب أن تكون المصلحة مناط الدعوى شخصية ومباشرة: ولا يقصد بكون المصلحة شخصية أن يؤدي القرار إلى المساس بحق من حقوق رافع الدعوى، وإنما فقط أن يؤدي هذا القرار إلى المساس بالحالة القانونية أو المركز القانوني لرافع الدعوى، وأن يكون هذا المساس أو التأثير مباشراً. وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في عدد من أحكامها، ومن هذه الأحكام ما أكد أن دعوى الإلغاء تهدف إلى تصويب القرارات الإدارية إذا تجاوزت المشروعية، ولا يشترط فيمن يرفعها أن تكون السلطات العامة قد اعتدت على بعض حقوقه[21]. وكذلك ردها لدعوى الإلغاء في حكم آخر لعدم توافر المصلحة الشخصية للطاعن حيث أكدت ذلك بقولها: (ان صدور الترخيص للمستدعى ضده للبناء على أرض خارجة عن حدود المأجور الذي في تصرف المستدعي وان كانت مجاورة له، فإن القرارات المطعون بها لا تمس حالة قانونية للمستدعي كمستأجر أو مصلحة شخصية له يجعل دعواه غير مقبولة لانتفاء المصلحة...)[22].

ومن اجتهاداتها الحديثة حكمها الذي أكدت فيه أنه:

(...من شروط دعوى الإلغاء شرط المصلحة لرافعها، وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة، ذلك أن الغاية من إقامة الدعوى هي الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً، وعلى ذلك فان فصل المستدعيين من الجمعية العمومية للنقابة العامة للعاملين في قطاع الميكانيك لا يوفر لديهما شرط المصلحة للطعن في انتخابات رئيس النقابة وتكون الدعوى مستوجبة الرد)[23].

وتأسيساً على الاجتهادات السابقة نلاحظ مدى التناسق والتناغم بين هذه الاجتهادات القضائية والاجتهادات القضائية التي رددها القضاء الإداري المصري، وعلى رأسه مجلس الدولة المصري، وللربط بينهما نرى من المناسب الإشارة لبعض هذه الاجتهادات على سبيل المثال لا الحصر، ومنها تأكيده على أن المصلحة التي تبرر قبول الدعوى في مجال قضاء الإلغاء يجب أن تكون شخصية لرافع الدعوى، وهذا الشرط لا يتطلب في رافع الدعوى أن يكون ذا حق مسه القرار المطعون فيه. إلا أنه من الواجب أن يكون رافع الدعوى في حالة قانونية أثر فيها ذلك القرار تأثيراً مباشراً[24]، أو كما قررت محكمة القضاء الإداري في تحديدها لشرط المصلحة بقولها: (ان المصلحة في رفع دعوى الإلغاء تتوافر عندما يكون رافعها في حالة قانونية يؤثر فيها محل الدعوى تأثيراً مباشراً، حيث تكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة...)[25].

وانطلاقاً مما سبقت الإشارة إليه، نلاحظ التأثير الكبير للقضاء الإداري المصري على تطور القضاء الإداري الأردني. ومن الجدير ذكره هنا أن القضاء الإداري المصري ومنذ نشأته قد تأثر بتطور القضاء الإداري الفرنسي مهد نشأة القضاء الإداري بشكل عام، ولذا نلاحظ أن القضاء الإداري في أي دولة أخذت به لا بد وأن يواكب القضاء الإداري الفرنسي.

وبالاستناد للتحديد السابق لشرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء وضرورة كونها مصلحة شخصية، وأخذاً بمفهوم المخالفة فلا تقبل دعوى الإلغاء من أي فرد ليس له مصلحة شخصية بغض النظر عن صلة القرابة التي تربطه بصاحب المصلحة الشخصية كالشقيق أو الزوجة أو الأبناء...الخ. وهذا المفهوم أكد عليه القضاء الإداري سواء في الأردن أو قبل ذلك في مصر، وهناك العديد من الأحكام التي تقرر ذلك، فقد أكد مجلس الدولة المصري ذلك بقوله: (... لا يقبل من الورثة أن يحلّوا بصفة آلية محل مورثهم في السير في إجراءات دعوى الإلغاء، إذا مات المورث قبل صدور الحكم فيها، فلا يقبل منهم ذلك إلا إذا كانت لهم مصلحة شخصية ومميزة عن مصلحة المورث)[26]. وبنفس العبارات أكدت محكمة العدل العليا ذلك بقولها: (... وان الغاية من إقامة دعوى الإلغاء هي الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي، الذي توفي في أثناء السير في دعوى الطعن بالقرار المتعلق بفرض عقوبة تأديبية ضده من مجلس مهنة تدقيق الحسابات، بإدخالهم بالقضية لان العقوبة المفروضة شخصية تتعلق بشخص المتوفى ولا نيابة في العقوبة)[27].

وخلاصة القول، ان المصلحة التي تبرر اللجوء لمخاصمة القرار الإداري يجب أن تتمثل بالتأثير على المركز القانوني لرافع الدعوى وتتصل به مباشرة، أما بخلاف ذلك فلا يمكن اللجوء للقضاء الإداري لان مصير دعوى الإلغاء الرد لعدم توافر المصلحة الشخصية والمباشرة وهذا ما استقر عليه المشرع والقضاء.

2- أن تكون مصلحة مادية أو معنوية: ويقصد بالمصلحة المادية المصلحة التي يمكن تقديرها بمال، وتحديد المصلحة وتقديرها يعود للقاضي. أما المصلحة المعنوية فهي المصلحة التي لا تقدر بمال، وإنما تتمثل بالمساس بأحد الحقوق المعنوية لرافع الدعوى. ويستوي هنا في قبول دعوى الإلغاء أن تكون المصلحة مادية أو معنوية لرافع الدعوى فبمجرد ثبوتها يحق لصاحبها التوجه للقضاء[28].

وقد استقر القضاء الإداري على المساواة بين هذه المصالح في قبول دعوى الإلغاء، ولذا فقد أكدت محكمة العدل العليا هذا النهج في غير مرة، حيث أشارت إلى أن المصلحة المعنوية تكفي لقبول دعوى الإلغاء حيث قضت بأنه: (لا يقتصر مفهوم المصلحة في دعوى الإلغاء على المصلحة المادية فقط وإنما يتناول المصلحة المعنوية أيضاً، وبالتالي فإن مست لشخص أي من المصلحتين أو كلتاهما جراء قرار إداري نهائي يمكن له أن يطعن في القرار لان له مصلحة أدبية في الطعن)[29]. وكذلك أشارت في حكم آخر: (... وعليه تتوفر المصلحة في الطعن المقدم من المستدعيات المنصب على نتيجة انتخابات اللجنة التنفيذية للاتحاد النسائي الأردني، ولهن حق انتخاب رئيسه وهيئته الإدارية، فإن لهن مصلحة أدبية شخصية ومباشرة للطعن في أي قرار إداري له علاقة بنتيجة الانتخاب يرين أنه مخالف للقانون)[30].

وإذا كان من شأن القرار الإداري أن يلحق ضرراً بأحد الأشخاص المعنوية لمنح الغير إمكانية منافسته في المجال الذي منح الترخيص له أولا فيمكن التوجه للقضاء لإلغاء القرار الإداري نظراً لتوافر المصلحة المادية لإلغاء ذلك القرار، وفي هذا الصدد قضت محكمة العدل العليا: (...يكون

للشركة التي تحمل تصريحاً بنقل الركاب يحظر حق التنقل على خط معين بها، مصلحة في الطعن بقرار منح الغير ترخيصاً لتسيير وسائل نقل على نفس الخط)[31]. وكذلك يحق لكل من ينتمي إلى ديانة معينة أن يطعن في القرارات الإدارية التي قد تؤثر على أماكن العبادة لديانته وذلك لتوافر المصلحة المعنوية والشخصية له بهذا الطعن[32].

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ مدى التوسع في قبول دعوى الإلغاء استناداً للتوسع في تفسير وتأويل شرط المصلحة؛ إذ لم يتم قصرها على المصالح التي يمكن تقويمها وتقديرها بمال وإنما تعدى ذلك إلى المصالح المعنوية التي لا يمكن تقديرها بمال،وذلك بهدف تحقيق أكبر حماية للأفراد والهيئات من تعسف الإدارة وتجاوزها في إصدار قرارات إدارية.

3- عدم الاكتفاء بالمصالح الحالة وإنما يؤخذ بالمصالح المحتملة لقبول دعوى الإلغاء

إذا كانت المصلحة هي مناط الدعوى، ولا دعوى دون مصلحة وهذا ما استقر عليه المشرع والفقه والقضاء، وإذا كانت القاعدة العامة في قوانين المرافعات هي المصلحة الشخصية القائمة، فإن هذا الأصل العام لم يمنع الفقه والقضاء من التسليم بكفاية المصلحة المحتملة لرفع الدعوى، الأمر الذي دفع المشرع للنص على هذا الاستثناء وقبول الدعاوى المدنية، والتوسع من قبل القضاء الإداري بقبوله كأساس لقبول دعاوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية النهائية[33].

وتأسيساً على ذلك، نلاحظ أن القضاء الإداري على خلاف القضاء العادي قد توسع في تفسير شرط المصلحة فلم يكتف بقيام المصلحة وقت رفع الدعوى، وإنما أخذ أيضاً بفكرة المصلحة المحتملة وهي المصلحة التي تتحقق لرافع الدعوى مستقبلاً، وأعتقد أن هذا التوجه من القضاء الإداري توجه محمود وله ما يبرره من الناحية العملية، ومرد ذلك انه إذا كان بالإمكان اللجوء إلى الدعوى المدنية في أي وقت إذا ما توافرت شرائطها فان الدعوى الإدارية محددة بميعاد، وإذا ما انقضى لا يمكن لمن تتحقق له مصلحة أن يلجأ لهذه الدعوى بعد فوات أجلها. لذا كان توجه القضاء الإداري نحو التوسع في قبول المصالح المحتملة كأساس للدعوى الإدارية لإسباغ أكبر قدر من حمايته للمصالح التي تعود على الأفراد والهيئات، وان كانت مصالح محتملة في مواعيد مخاصمة القرارات الإدارية الفردية؛ وذلك لان العبرة من دعوى الإلغاء هي تصويب الحالات القانونية بإزالة الآثار القانونية للقرارات الإدارية غير المشروعة[34].

وبالرجوع إلى موقف مجلس الدولة المصري نلاحظ أنه بداية لم يقتنع بفكرة المصالح المحتملة لقبول دعوى الإلغاء[35]، حيث أشار في أحد أحكامه: (... يشترط في قبول دعاوى الإلغاء وجود مصلحة شخصية محققة لرافعها، ولا تكفي في ذلك المصلحة المحتملة). ولكن هذا الاتجاه سرعان ما تغير للأخذ بفكرة المصالح المحتملة كأساس لقبول دعوى الإلغاء، وهكذا اطردت أحكامه لتأكيد هذا المبدأ ومنها ما قرره في أوائل الخمسينيات من القرن الماضي في حكم له بقوله: (لا يشترط لاستيفاء شرط المصلحة في دعوى إلغاء قرار إداري مطعون فيه أمام القضاء الإداري أن يكون للمدعي مصلحة حالة من ورائه بل يكفي أن تكون مصلحة محتملة)، وتقريره في حكم آخر: (...سواء أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة).

هذا، وقد تأثر القضاء الإداري الأردني منذ نشأته بهذا التوجه، لذا فإن دعوى الإلغاء لمخاصمة القرارات الإدارية النهائية تقبل على أساس المصلحة سواء أكانت المصلحة حالة أم محتملة لرافع الدعوى، ويمكن الإشارة لبعض قرارات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الخصوص على سبيل المثال لا الحصر ومنها: (أن المصلحة في الدعوى الإدارية تتوافر ولو كانت محتملة...)[36]، وقولها في حكم آخر: (... سواء أكانت تلك المصلحة حالة أم محتملة)[37]، وكذلك قولها: (ان المصلحة في مجال الطعن بالقرار الإداري ينبغي أن تكون مصلحة شخصية مباشرة وحالة أو محتملة...)[38]. وهكذا استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على: (أن المصلحة في دعوى الإلغاء تتوافر ولو كانت محتملة)[39].

وبالاستناد إلى تواتر الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا بالمساواة في قبول دعوى مخاصمة القرارات الإدارية على أساس المصلحة سواء أكانت مصلحة حالة أم محتملة، يمكن القول انه في الدعاوى الإدارية بخلاف الدعاوى المدنية ليس هناك أصل عام واستثناء فيما يتعلق بوصف المصلحة مناط الدعوى، وإنما هي ذات القاعدة وبذات المرتبة، وبهذا فانها أدت لاستقرار مبدأ قانوني في مجال الدعاوى الإدارية وهو مبدأ دعوى الإلغاء سواء استندت لمصلحة حالة أو مصلحة محتملة لرافع الدعوى، طالما أن القرار الإداري النهائي محل الطعن يمس المركز أو الحالة القانونية للطاعن.

ولكن ونحن بهذا الصدد لا بد من التأكيد على أنه في الأحوال التي يثبت فيها يقيناً انتفاء المصلحة المحتملة من زوال القرار غير المشروع للطاعن فان جهة القضاء الإداري لا تقبل الدعوى، وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري في أحد أحكامه بالقول: (انه لا مصلحة لمن رسب في الكشف الطبي، في أن يطعن بقرار تعيين بعض من لم يستوفوا الشروط التي

وردت في الإعلان)[40]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها: (إذا استبعد عطاء المستدعية لارتفاع السعر فلا مصلحة لها في الطعن بقرارات الإحالة على أحد المتناقصين الآخرين ما دام قرار استبعادها قد أصبح قطعياً لعدم الطعن به، وتكون دعواها مستحقة الرد لانتفاء المصلحة)[41].

وتأسيساً على هذين الموقفين للقضاء الإداري المصري والأردني، نلاحظ الأهمية التي يوليها القضاء لإعطاء الوصف الدقيق للمصلحة الحالة أو المحتملة، التي تعد أساساً وشرطاً جوهرياً لقبول دعوى الإلغاء للقرارات الإدارية. ونلاحظ أيضاً تركيزه على مدى توافر أحد هذين الوصفين والصلة بينهما وبين رافع الدعوى، فإذا ما انقطعت هذه الصلة لا تقبل الدعوى وان أدى قبولها على سبيل الجدل والبت فيها لتحقيق مصلحة عامة[42]، فالوصف المعطى لشرط المصلحة هنا هو المصلحة التي يتم الاستناد عليها لقبول الدعوى والبت فيها وتحقيق مصلحة خاصة لرافعها، بالإضافة للمصلحة العامة التي تتحقق من خلال حماية المشروعية في إطار إصدار القرارات الإدارية من جهة ثانية. ومن جهة ثالثة نلاحظ أيضاً أن القضاء ومن ثم المشرع قد اكتفى بتوافر المصلحة المحتملة لرافع الدعوى لان المصلحة بهذا الوصف تحقق الهدف العام من اشتراط هذا الشرط وهو التحقق من جدية رافع الدعوى من دعواه الإدارية.

4- شرط المصلحة شرط بداية واستمرار

إذا كانت المصلحة التي تكون مناط الدعوى، شرط بداية واستمرار إلى غاية البحث في الدعوى المدنية، فإن هذا الوصف للمصلحة في إطار الدعاوى الإدارية لم يكن محل اتفاق، بحيث ان هناك دولاً سايرت نهج القضاء العادي بضرورة قيام المصلحة منذ وقت رفع الدعوى إلى غاية الانتهاء من البت فيها لمخاصمة القرارات الإدارية النهائية[43]، بينما نجد من جهة أخرى أن هناك دولاً قد أخذت شرط المصلحة في دعوى الإلغاء على انه شرط بداية عند رفع الدعوى، ولا يتوقف النظر في الدعوى في حالة زوال مصلحة رافعها، وذلك انطلاقاً من تكييف دعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية، الهدف منها مخاصمة القرار الإداري لان الحكم بإلغاء القرار الإداري يؤدي إلى إخراجه من المنظومة الإدارية وإرجاع الإدارة إلى جادة القانون واحترام مبدأ المشروعية[44].

وتأسيساً على الاتجاهات القضائية فيما يتعلق بشرط المصلحة، وهل يكفي لقبول الدعوى الإدارية والسير فيها قيامه وقت رفعها أم ضرورة استمرارية وجوده حتى البت في الدعوى الإدارية؟ يلاحظ من استقراء اجتهادات محكمة العدل العليا أنها تبنت شرط المصلحة لرافع الدعوى الإدارية على اعتبار أنه شرط بداية واستمرار، وأعتقد أن هذا النهج له ما يبرره من الناحية الواقعية، حيث ان فكرة القضاء الإداري ما زالت في مرحلة غير متقدمة ومستقرة، كما هو الحال في فرنسا مثلاً، وما زالت جهة القضاء الإداري تحاول مداراة الإدارة وعدم الدخول معها في صراع بقيامها بإلغاء قراراتها في حال زوال مصلحة رافع الدعوى لمخاصمة القرارات الإدارية، ولكن من ناحية أخرى يمكن القول ان الدول التي أخذت بشرط المصلحة على أنه شرط بداية فقط هي الدول التي استقر فيها القضاء الإداري وتطور على كافة المسارات، وبالتالي ففي حالة زوال مصلحة الطاعن في القرار الإداري لا تزول المصلحة العامة من ضرورة الاستمرارية في الدعوى وذلك من أجل حماية مبدأ المشروعية وتوجيه الإدارة الوجهة القانونية السليمة[45].

وقد أكدت محكمة العدل العليا هذا التوجه في العـديد من أحكامها ومنها على سبيل المثال: (ان كون سنة الرخصة انتهت لا ينفي مصلحة المستدعي في الدعوى، حيث انه ينازع في صحة القرار الذي أجاز للمستدعى ضدها استعمال عقارها كمصنع مع أنه أعد تنظيمياً للسكن وليس للتجارة، وتكون مصلحة الطاعن مستمرة باستمرار هذا الترخيص)[46].

وأول ما يلاحظ على هذا الحكم أن المحكمة قد أشارت بطريقة ضمنية لضرورة استمرار المصلحة للطاعن في الدعوى الإدارية من أجل الاستمرار في نظرها، وهذا ما أكدته في حكم آخر بقولها: (إذا كان القرار المطعون فيه يتضمن حرمان المستدعي من حقوقه التقاعدية ومن شأن ذلك الإجحاف بحقه ما دام في خدمة مستمرة، وتحسب له لاغراض قانون التقاعد، لهذا فإن مصلحته في إلغاء القرار الإداري هي مصلحة قائمة)[47].

والملاحظ أن محكمة العدل الأردنية قد استمرت على هذا النهج، حيث أكدت في حكم لها عام 1981 على ما يلي: (...لا يكفي لقبول دعوى الإلغاء وجوب توافر شرط المصلحة وقت رفعها، بل يتعين كذلك أن يظل هذا الشرط قائماً حتى الفصل فيها)[48]. وكذلك فانها أيضاً قد أكدت على التكييف المستقر لدعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية وليست شخصية، وتهدف لمخاصمة القرارات الإدارية، إلا أن ذلك لا يمنع من اعتبارها كأي دعوى قضائية مناطها شرط المصلحة

وتوافره في رافعها عند رفع الدعوى وضرورة استمراره إلى أن يتم الانتهاء من الفصل فيها[49].

وبالاستناد الى الأحكام القضائية السابقة واستقرارها على ضرورة قيام شرط المصلحة لرافع دعوى الإلغاء وقت رفعها واستمرارية وجود هذا الشرط لغاية الفصل في الدعوى، نلاحظ اختلاف موقف القضاء الإداري الأردني عن موقف مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري اللذين استقرا على ضرورة قيام شرط المصلحة وقت رفع الدعوى، ولا ضرورة لاستمراره إلى أن يتم الفصل في الدعوى الإدارية، ويعود هذا إلى التطور الذي وصل إليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي مقارنة مع حداثة النشأة للقضاء الإداري الأردني، ناهيك عن محاولة محكمة العدل العليا مسايرة الإدارة وعدم الاصطدام معها. لذا تطلبت في شرط المصلحة لقبول دعوى الإلغاء أن تكون قائمة ومستقرة منذ رفع الدعوى الإدارية ولغاية الفصل فيها نهائياً.

ولكن، ونحن بهذا الصدد لا بد أن نتساءل عن حالة ما إذا تراجعت الإدارة عن قراراها وقامت بتصويبه لكي يتفق ومبدأ المشروعية أو قامت بتحقيق مصـالح رافع الدعوى، هل تسقط الدعوى؟ للإجابة عن هذا التساؤل فانه بالرجوع إلى ما استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا، نلاحظ أنها تبنت ضرورة قيام شرط المصلحة واستمراره، فمجرد زوال مصلحة الطاعن تسقط دعوى الإلغاء وهذا ما أكدته المحكمة في حكم لها بقولها: (...ان المصلحة في إقامة الدعوى تتقرر بنسبة الوضع القائم عند رفعها ولا تتأثر بما يحدث بعد ذلك من أمور وأوضاع إلا إذا كانت هذه الأمور والأوضاع قد أدت إلى زوال المصلحة على الوجه الصحيح، بأن تكون الإدارة قد حققت لرافع الدعوى ذات النتائج التي من شأنها أن يتوصل إليها فيما لو حكم بإلغاء القرار المطعون فيه)[50]. وبهذا فإن المقصود هنا بزوال المصلحة هو أن يتم تصويب الوضع من قبل الإدارة بحيث تحقق للطاعن كافة المصالح التي قد يحصل عليها فيما لو صدر حكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه.

أما القضاء المصري فانه وان أخذ بضرورة قيام شرط المصلحة عند رفع الدعوى إلا أنه فيما يتعلق بهذه الحالة ميز بين حالة زوال مصلحة الطاعن بسبب تصويب الوضع الذي رتبه القرار المطعون فيه، وبين حالة زوال المصلحة بسبب زوال عدم المشروعية لقيام الإدارة بتصويب قرارها لكي يتفق والقانون، فاعتبر الدعوى الإدارية منتهية ولا جدوى من السير بها طالما انه لم يكن هناك مساس بالمصالح الفردية، أو ان هذا القرار بعد تصويبه لم يمس المركز القانوني للطاعن، أما في الحالة الأولى فان الدعوى الإدارية يتم السير بها ولو زالت مصلحة الطاعن الشخصية، والسبب في ذلك هو اعتبار دعوى الإلغاء دعوى عينية الهدف منها تحقيق غايتين: مصلحة الطاعن الشخصية من جهة، وحماية مبدأ المشروعية من جهة أخرى فإذا تم تحقيق مصلحة الطاعن من قبل الإدارة لا يمنع ذلك من السير في الدعوى من أجل إلغاء القرار المشوب بعدم المشروعية[51].

وأخيراً نشير إلى أن الدفع بانعدام المصلحة يعتبر من النظام العام، وبالتالي يمكن اثارته من أي طرف من أطراف المنازعة الإدارية، أو أن يقوم القاضي بإثارته تلقائياً وان لم يدفع به أحد الأطراف. ويبقى هذا الحق بالدفع قائماً إلى أن يتم الفصل في الدعوى الإدارية. هذا من جهة[52]، ومن جهة أخرى فأن الدفع بانعدام المصلحة هو دفع موضوعي وليس دفعاً شكلياً، وبالتالي فانه لا يسقط بمجرد الدخول في البحث في موضوع الدعوى وإنما يمكن إثارته في أية مرحلة تكون عليها الخصومة الإدارية، ومن جهة ثالثة فان الدفع بانعدام المصلحة هو دفع مستقل كأصل عام، بمعنى أنه يجب الفصل به باستقلاليته عن موضوع الدعوى ولكن استثناء يمكن الفصل فيه في أثناء الفصل بموضوع الدعوى إذا كان هناك ارتباط بين موضوع الدفع وموضوع الدعوى بحيث لا يكون من السهولة الفصل فيه استقلالاً عن موضوع الدعوى[53].

المبحث الثاني: شرط المصلحة في دعوى الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وفقاً للاجتهاد القضائي المقارن

تشكل الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام، وعلى القوانين المؤقتة بشكل خاص، أحد أهم الضمانات التي كرسها المشرع لحماية مبدأ سمو الدستور ووضعه في قمة الهرم القانوني في الدولة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى يعد ضمانةً فعالة لحماية مبدأ المشروعية، الذي يعد أهم النتائج القانونية المترتبة على سمو الدستور.

ولذا فإن معظم الدساتير المعاصرة تأخذ بأحد أشكال الرقابة على دستورية القوانين، سواء كانت رقابة سياسية كما فعل المشرع الفرنسي في دستور الجمهورية الخامسة سنة 1958، أو رقابة قضائية كما فعلت غالبية الدساتير المعاصرة؛ فقد تاخذ بالرقابة عن طريق الدفع الفرعي، كما هو الحال بالنسبة للحالة الأردنية؛ اذ استقرت الاجتهادات القضائية على أنه يمكن لكافة المحاكم أن تفصل في الدفوع التي تثار بمناسبة فصلها في الدعاوى، أو تمنح المهمة لجهة قضائية مستقلة ومتخصصة للبت في الدعاوى والدفوع

الدستورية، كما هو مأخوذ به في كل من دستور جمهورية مصر العربية ودستور المملكة الاسبانية.

وسأحاول في الصفحات القادمة من هذه الدراسة الوقوف على التكييف القانوني لشرط المصلحة في الدعوى الدستورية للرقابة على القوانين المؤقتة في الأردن ومصر وذلك من خلال استعراض الاجتهادات القضائية في كلتا الحالتين.

ولكن وقبل الخوض في مناقشة شرط المصلحة لا بد من الإشارة إلى أن الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن قد مرت بمرحلتين متمايزتين هما:

المرحلة الأولى: وتمتد هذه المرحلة منذ اعتراف القضاء لنفسه بالرقابة على دستورية القوانين في أواخر الخمسينيات من القرن الماضي، ولغاية نفاذ قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، وكانت الرقابة تمارس بواسطة الدفع الفرعي سواء بالنسبة للقوانين العادية أو للقوانين المؤقتة، ويكون أثر الحكم بعدم الدستورية، الامتناع عن تطبيق القانون المحكوم بعدم دستوريته على النزاع[54].

المرحلة الثانية: وهي مرحلة ما بعد عام 1992، حيث كرس مشرع قانون محكمة العدل العليا رقابة الوقف بالنسبة للقوانين المؤقتة تمييزاً لها عن القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع[55].

وعلى أية حال، وبغض النظر عن موقف المشرع أو ما استقرت عليه الاجتهادات القضائية بالنسبة لموضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، فإن السؤال الذي يطرح في هذا المقام هو الآتي: ما هو التحديد والتكييف القانوني لشرط المصلحة لقبول الطعن بعدم دستورية القوانين المؤقتة؟ وهل يختلف هذا التحديد والتكييف القانوني عنه في الطعن بعدم مشروعية القرارات الإدارية في دعوى الإلغاء وفقاً لما استقر عليه التشريع والقضاء؟

بدايةً لا بد من الإشارة إلى أنه سواء كنا بصدد الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي أو عن طريق الدعوى الأصلية، فانه لا بد من توافر شروط معينة في رافع الدعوى أو مقدم الدفع، وسأحاول الوقوف عند هذه الشروط، خاصةً عند شرطي الصفة والمصلحة. ولكن قبل ذلك لا بد من تحديد طبيعة وماهية الدعوى الدستورية والدفع الدستوري.

المطلب الأول: طبيعة الدعوى الدستورية والدفع بعدم الدستورية وماهيتهما

يشكل الدفع بعدم الدستورية إحدى الصور التي تأخذ بها الدول، ومنها الأردن، حيث أخذ بها بالنسبة للقوانين العادية والقوانين المؤقتة إلى مطلع التسعينيات من القرن الماضي، وبالتحديد لغاية صدور قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992؛ الذي ميز بين القوانين العادية التي تصدرها السلطة التشريعية، والقوانين المؤقتة التي تصدرها السلطة التنفيذية استناداً للمادة (94) من الدستور الأردني، بحيث بقيت الأولى تخضع لرقابة الامتناع بينما أصبحت الثانية تخضع للرقابة القضائية المباشرة أمام محكمة العدل العليا عن طريق دعوى وقف تنفيذها ويتقدم بها ذوو المصلحة.

ويعتبر الدفع بعدم الدستورية وسيلة قانونية تمكن أصحاب المصلحة من تأجيل النظر في الخصومة الأصلية أو وقفها إلى ما بعد الفصل في موضوع الدفع، الذي يتوقف عليه الفصل في الخصومة الأصلية، وبالتالي فإنه في مثل هذه الحالات التي يثار فيها الدفع بعدم الدستورية يكون البت في الدفع شرطاً لازماً لإمكانية الفصل في النزاع الأصلي الذي أثير في إطاره الدفع[56].

وتأسيساً على ما سبق لا يمكن بأي حال من الأحوال تصور إمكانية إثارة الدفع بعدم الدستورية ما لم يكن هناك نزاع منظور من قبل محكمة الموضوع، وأن يكون هناك ارتباط بين المصلحة في الدعوى الدستورية والمصلحة في الدعوى الموضوعية المنظورة من قبل محكمة الموضوع؛ وذلك لأن موافقة محكمة الموضوع بعد التأكد من جدية الدفع واستناده إلى وقائع حقيقية تعتبر من الشروط الجوهرية التي تعد من النظام العام بهدف تحقيق المصلحة العامة المتمثلة بضرورة التقيد بالقواعد الدستورية نصاً وروحاً، وذلك لأنها تنظم المصالح الأساسية في المجتمع. ويترتب على عدم احترام هذا القيد واللجوء مباشرةً إلى الطعن بالدفع بعدم الدستورية رد الدفع شكلاً وعدم قبوله[57]. ويعتبر هذا الإجراء قيداً فعالاً لمنع عرقلة سير التقاضي من جهة، والحفاظ على وقت القضاء من جهة أخرى؛ وذلك من خلال منع اللجوء إلى الدفع كلما أراد أحد أطراف الخصومة تأجيل البت فيها إذا كانت محكمـة الموضوع مختصة بالبت في الدفع[58]، أو تأجيل النظر في الخصومة الأصلية إذا كانت الجهة القضائية المختصة بالفصل في الدفع غير محكمة الموضوع[59].

وقد كرس المشرع المصري هذا الإجراء صراحةً في المادة 29/أ من قانون المحكمة الدستورية العليا، التي تنص على أنه: (إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات القضائية ذات الاختصاص القضائي في أثناء النظر في إحدى دعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في

النزاع، أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية). وكذلك الفقرة (ب) منها بالقول: (إذا دفع أحد الخصوم في أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي، أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يتجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن). وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا المصرية على هذا النهج بحيث رددت المحكمة ذات العبارات في العديد من أحكامها، وأكدت على أن هذه الإجراءات تعتبر من النظام العام الذي يهدف لتحقيق مصلحة عامة من أجل ضمان السير العادي والمنتظم للتقاضي ومنعاً لعرقلة عمل القضاء من خلال اللجوء إلى الدفع بعدم الدستورية بمناسبة ودون مناسبة[60].

أما بالنسبة لطبيعة الدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة في الأردن ما قبل عام 1992 فإنها غير مقننة كما هي الحالة المصرية. وإنما استقرت الاجتهادات القضائية وخاصة اجتهادات محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا على أن قاضي الموضوع إذا ما أثير أمامه الدفع بعدم دستورية قانون مؤقت لازم للفصل في موضوع الخصومة المنظورة أمامه يتوقف عن نظر الخصومة ليقوم بالفصل في موضوع الدفع، ويترتب على الفصل إما امتناع القاضي عن تطبيق القانون المؤقت أو أي نص فيه إذا ما ثبت عدم دستوريته ويكون أثر الامتناع نسبياً، وإما أن يقوم القاضي بالسير في عملية الفصل في الخصومة الأصلية ويطبق القانون المؤقت أو أي نص فيه إذا ما ثبتت دستوريته، الأمر الذي يؤدي إلى إمكانية إثارة الدفع مرة أخرى سواء أمام ذات المحكمة أو أمام محكمة أخرى؛ وذلك نظراً لنسبية أحكام الدفع بحيث تقتصر آثارها على الخصومة والأطراف ليس إلا.

أما إذا انتقلنا إلى موضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في مرحلة ما بعد عام 1992، فنلاحظ التحول الجذري والتغيير الملموس في طبيعة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، حيث أصبحت الرقابة تمارس عن طريق دعوى أصلية ترفع أمام محكمة العدل العليا خلال ستين يوماً من نشر القانون المؤقت في الجريدة الرسمية، وبهذا فإن المشرع قد أخذ بأسلوب الدعوى المباشرة أمام تلك المحكمة وفقاً لشروط معينة[61].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا التحول يهدف إلى تفعيل الحماية القضائية لمبدأ سمو الدستور والحقوق والحريات الفردية؛ بحيث يتمكن من له مصلحة شخصية مباشرة من أن يتقدم بطعن أمام محكمة العدل العليا إذا ما كانت هناك مخالفة للدستور تؤدي إلى إلحاق الضرر بالطاعن، بعد أن كان الدفع بعدم دستورية القوانين المؤقتة سابقاً يتوقف على ضرورة الامتناع عن تطبيق القانون المؤقت، وهذه النقلة النوعية في تفعيل الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة تشكل توجهاً سليماً نحو توسيع نطاق الرقابة القضائية دون أن تتوقف ممارستها على تطبيق القانون المؤقت.

وينبغي التأكيد على أن الدعاوى الدستورية هي من الدعاوى العينية من حيث طبيعتها، حيث يتم بموجبها مخاصمة النصوص القانونية المخالفة للدستور وان الأحكام الصادرة بمقتضاها ذات حجية مطلقة في مواجهة الكافة حكاماً ومحكومين، وهذا ما استقر عليه الاجتهاد القضائي في مجال الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام في الدول التي تأخذ بأسلوب الرقابة عن طريق الدعوى أمام المحكمة أو الهيئة ذات الاختصاص القضائي في مجال الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة والدائمة، مثل الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية الاسبانية[62]، والمحكمة الدستورية العليا المصرية[63].

وتأسيساً على ما سبق، واستناداً على مبدأ حجية الأحكام المقضي بها كمبدأ قانوني عام، فان أحكام محكمة العدل العليا في دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة تحوز حجية مطلقة في مواجهة الكافة، وبالتالي فلا يمكن إثارة عدم دستورية أي نص قانوني أو قانون مؤقت سبق وأن فصلت به المحكمة سابقاً، أسوةً بما استقر عليه الاجتهاد القضائي المقارن في إطار دعاوى أو دفوع عدم الدستورية أمام المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي في مجال الرقابة على دستورية القوانين بشكل عام، والقوانين المؤقتة بشكل خاص.

المطلب الثاني: الشروط الواجب توافرها لقبول الدعوى الدستورية

مما لا شك فيه أن الدعوى الدستورية هي دعوى قضائية أولاً وأخيراً، وبالتالي لا بد من توافر شروط الدعوى القضائية في الدفع أو الدعوى الدستورية، وكما استقر عليه موقف التشريعات المقارنة ومنها المشرع الأردني في قانون أصول المحاكمات المدنية وما استقر عليه الاجتهاد القضائي المقارن في الدعوى الإدارية من ضرورة توافر الصفة والمصلحة والأهلية لقبول الدعوى من رافعها، هذا عدا عن ضرورة التقيد بالشروط الإجرائية وكذلك احترام الآجال المحددة قانوناً، وهذا ما استعرضناه سابقاً في هذه الدراسة.

سأحاول في الصفحات التالية التعرض لشروط الدعوى الدستورية من خلال التركيز على الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية العليا المصرية، بهدف الوصول لمعرفة مدى إمكانية تطبيق هذا الاجتهاد القضائي على دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة أمام محكمة العدل العليا الأردنية. هذا من جهة[64]، ومن جهة أخرى لمعرفة الإجابة على التساؤل الآتي: هل ينطبق تحديد وتكييف شرط المصلحة الذي استقر عليه الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل العليا بخصوص الدعوى الإدارية على الدعوى الدستورية، في حال غياب التحديد التشريعي لشروط وإجراءات الدعوى الدستورية بخصوص القوانين المؤقتة، التي تم الأخذ بها مع مطلع التسعينيات من القرن الماضي مع صدور قانون محكمة العدل العليا وجعلها الجهة القضائية المختصة برقابة القوانين المؤقتة قبل تطبيقها؟

قبل الخوض في ذلك سأستعرض بعض ملامح الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية العليا المصرية بخصوص تحديد وتأصيل الشروط الواجب توافرها في رافع الدعوى أو مقدم الدفع بعدم الدستورية، خاصةً تلك المتعلقة بشرط المصلحة والصفة.

أولاً: شرط الصفة في الدعوى الدستورية

لقد تم استقرار هذا الشرط في العديد من الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا المصرية، حيث قضت بضرورة توافره لقبول الدعوى وبالتالي يكون انعدام الصفة أحد الدفوع التي يمكن التمسك بها لرد الدعوى. وفي هذا الإطار تقول المحكمة في أحد أحكامها: (... إن القانون قد أسند إلى رئيس الجامعة صفة النيابة عنها في جميع صلاتها بالهيئات الأخرى والتي تدخل في عموم الهيئات القضائية، وما يتفرع عن هذه النيابة من أهلية التقاضي فيما يتعلق بتلك الصلات، ومن بينها التعاقد على شراء معدات لكليات الجامعة، وما قد ينشأ عنها من منازعات قضائية، وهو الحال الذي اقتضى اختصام المدعي بصفته في الدعوى الموضوعية، وما يترتب على إثارة الدفع بعدم الدستورية فيها-إقامة المدعي للدعوى الماثلة- ومن ثم فإن الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة يكون على غير أساس)[65].

وكذلك فإن المحكمة حاولت التأكيد على ضرورة التقيد بإجراءات الدعوى الدستورية من قبل رافعها، وإلا ردت دعواه أو دفعه بعدم الدستورية لعدم الإجراءات الشكلية والصفة. وفي هذا المجال قضت المحكمة بما يلي: (... إذا لم يختصم أحد الخصوم في الدعوى الدستورية أمام محكمة الموضوع، وبالتالي أضحى من غير المرخص لهم من محكمة الموضوع برفع الدعوى الدستورية، لا تكون مرفوعة وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً). وتقول أيضاً في حكم آخر: (...إن عدم إيداع المحامي التوكيل الذي يخوله إقامة الدعوى الدستورية نيابةً عن المدعي إلى ما قبل إقفال باب المرافعة في الدعوى أثره عدم قبول الدعوى، وذلك لان إيداع الوكالة هو بينة إثبات صفته في الدعوى)[66].

وبالرجوع إلى الحالة الأردنية وبالتحديد دعوى الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، فإننا نلاحظ غياب التحديد التشريعي لهذا الشرط في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992. ولكن واستناداً للاجتهاد القضائي لهذه المحكمة فقد استقر على ضرورة توافر هذا الشرط في رافع الدعوى للطعن في بعض القرارات الإدارية؛ ومنها على سبيل المثال الطعون المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية بشأن إحداث البلديات، حيث انها اشترطت بالإضافة لشرط المصلحة ضرورة توافر شرط الصفة. وقضت في أحد أحكامها: (... وحيث ان ما يستفاد من مساق هذه الدعوى والغاية التي يهدف إليها المستدعيان من إقامتها المستخلصة من مجموع ما ورد في الملف من مستندات وأوراق أن طلبهما إلغاء قرار إحداث البلدية المطعون فيه لم يكن القصد منه الدفاع عن مصلحة شخصية لهما، أثر فيه القرار تأثيراً مباشراً أو مس بمركز قانوني يتمتعان به، وإنما طلب الإلغاء قدم منهما بوصفهما مواطنين في القرية التي أحدثت فيها البلدية. وحيث ان الطعن بقرار إحداث البلدية لا يقاس على الطعن بقرار إلغاء بلدية قائمة التي استقر الاجتهاد على قبول الطعن بقرار الإلغاء من كل مواطن ناخب في القرية على أساس أن إلغاء البلدية القائمة من شأنه أن يسد باب الترشيح ويؤثر في مركز كل من يطمح الى أن يرشح نفسه لانتخابات المجلس البلدي ويحرم المواطنين من الخدمات العامة التي تقوم بها البلدية. وهذه الحالة غير متوفرة في قرار إحداث البلدية، فإن ما ينبني على ذلك أن شرط المصلحة أو الصفة في الدعوى غير متوفر بحق المستدعين، وبالتالي تكون دعواهما غير مقبولة بناء على هذا السبب)[67].

وتأسيساً على ما سبق نلاحظ عدم التركيز على شرط الصفة في دعوى عدم دستورية القوانين المؤقتة، وعدم الإشارة له في قانونها مع وضوحه واستقراره في الاجتهاد القضائي للمحكمة الدستورية العليا المصرية. ويرجع السبب في ذلك إلى اختلاف طبيعة الدعوى الدستورية حيث انها دعوى أصلية مباشرة في الحالة الأردنية لمرحلة ما بعد عام 1992، ودعوى أو طعن غير مباشر في الحالة المصرية،

خاصةً في حالتي الدفع بعدم الدستورية والإحالة من قبل قاضي الموضوع حيث لا يمكن تصورهما ما لم نكن بصدد دعوى منظورة أمام محكمة الموضوع.

ثانياً: شرط المصلحة في الدعوى الدستورية

سبق أن حددنا المقصود بالمصلحة مناط الدعوى بشكل عام بأنها الحالة التي يكون عليها المدعي بحيث يكون هناك مساس بأحد الحقوق أو المركز القانوني للمدعي. وأشرنا سابقاً إلى أنه من المستقر عليه تشريعاً وقضاء انه: لا مصلحة، لا دعوى. وتكاد كافة التشريعات الإجرائية تنص على ضرورة هذا الشرط لإمكانية السير في الدعوى وإلا فإن مصير الدعوى هو الرد شكلاً، وعلى ذات النهج فإن قانون محكمة العدل العليا قد أشار إلى هذا الشرط صراحةً حيث ورد فيه ضرورة توافر المصلحة الشخصية المباشرة لإمكانية قبول الدعوى[68].

ويعتبر تقدير مدى توافر شرط المصلحة في الدعوى أو الدفع الدستوري لذات المحكمة المختصة بنظر الدعوى الدستورية وليس لأية جهة قضائية أخرى أن تفرض أو تحدد مفهوماً أو مضموناً معيناً للمصلحة مناط الدعوى الدستورية، وذلك لأن التنظيم الإجرائي للدعوى الدستورية وثيق العلاقة بشروط قبولها، ومن ضمن هذه الشروط شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، وبالتالي فان المحكمة المختصة تحدد مدى توافر المصلحة لقبول الدعوى وفقاً لقناعتها من خلال المستندات والأوراق التي ترد في ملف الدعوى. ويعد هذا الشرط جوهرياً ولذا فان المحكمة تقوم بالتأكد من مدى توافره ولو لم يدفع بذلك أمامها وإنما تقوم بذلك من تلقاء نفسها.

وتأسيساً على ما سبق، فإنه لا يكفي أن يكون النص التشريعي مخالفاً للدستور، وإنما يجب أن يؤدي تطبيق هذا النص إلى المساس بأحد الحقوق التي كفلها الدستور، الأمر الذي يؤدي إلى إلحاق الضرر المباشر بمن يدعي عدم دستورية ذلك النص التشريعي، أما إذا كان تطبيقه لا يؤدي إلى إحداث الضرر بهذا الوصف فإنه في مثل هذه الحالة تنفى المصلحة الشخصية المباشرة وبالتالي تكون الدعوى أو الدفع حرياً بالرد شكلاً.

ويستوي أيضا بحالة عدم تطبيق النص على الطاعن أن لا يكون مخاطباً به أصلاً أو انه يمس بعض الحقوق ولكن هذه الحقوق لا تعود للطاعن، ففي جميع هذه الحالات تنفى المصلحة الشخصية المباشرة وبالتالي يكون مصير الطعن الرد شكلاً.

وتعتبر المزايا والفوائد التي تعود على الطاعن في حال إلغاء النص التشريعي المطعون فيه هي المعيار أو الضابط الذي تعول عليه المحكمة المختصة بنظر الدعوى الدستورية لتحديد مدى توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة. وعليه فانه لكي يقوم شرط المصلحة لا بد من توافر عنصرين يجب اتباعهما من قبل الطاعن وهما: ضرورة إثبات أن هناك ضرراً حالاً أو محتملاً يلحق بالطاعن، وأن يكون مصدر الضرر هو النص التشريعي المطعون به على وجه اليقين وليس مبنياً على وجود الافتراض من قبل الطاعن[69].

وإذا ما أردنا الوقوف على الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل العليا والمحكمة الدستورية العليا المصرية، فإننا نلاحظ غزارة الاجتهادات القضائية التي أدت إلى تأصيل شرط المصلحة الشخصية المباشرة في الحالة المصرية في مقابل ندرة الاجتهادات في الحالة الأردنية، ويعود سبب ذلك إلى حداثة نشأة الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة بواسطة الدعوى الأصلية أمام محكمة العدل العليا الأردنية التي لا تزيد عن عقد من الزمان إلا بقليل، مقابل قدم نشأة القضاء الدستوري المستقل في الحالة المصرية، الذي يزيد عن ربع قرن من الزمن أي منذ عام 1979.

ومما استقر عليه الاجتهاد القضائي الدستوري في مصر أن من المقرر اشتراط المصلحة الشخصية المباشرة في الطعن الدستوري، ومناط هذه المصلحة ارتباطها بمصلحته في الدعوى الموضوعية التي أثير الطعن الدستوري بمناسبتها والتي يؤثر الحكم فيه – أي الطعن الدستوري – على الحكم فيها – الدعوى الموضوعية – فإذا ما تحقق هدف الطاعن من طلباته في الدعوى الموضوعية فان مصلحته مـن الفصل في الدعوى الدستورية تكون منتفية[70].

واستناداً للاجتهاد السابق، نلاحظ أن المحكمة الدستورية عندما تبحث في مدى توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن، تقول بالربط بين المصلحة من الفصل في الدعوى الدستورية والمصلحة التي يمكن تحقيقها من الفصل في الدعوى الموضوعية لمعرفة مدى الارتباط بين الدعويين، فإذا كان الفصل في الدعوى الدستورية ضرورياً للفصل في الدعوى الموضوعية التي أثير الطعن الدستوري بمناسبتها فهنا تتوافر المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن، أما إذا لم يكن هناك اتصال وثيق ومباشر بين الدعويين فإن المصلحة المباشرة مناط الدعوى الدستورية تكون غير متوافرة وبالتالي فإن الدعوى الدستورية أو الدفع يكون حقيقاً بالرد شكلاً.

وانسجاماً مع هذا التحديد لشرط المصلحة الشخصية المباشرة فقد قضت المحكمة الدستورية المصرية في الدعوى رقم 23 بتـاريخ 1994/2/12 أنـه: "متى كان إبطال النص التشريعي المطعون فيه لن يعود على المدعي بأية فائدة عملية

يمكن أن يتغير بها مركز الطاعن من الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبل رفعها، فلا مصلحة له، وتكون الخصومة منتهية"[71].

وكذلك فقد استقر اجتهاد المحكمة الدستورية المصرية على أنه لا يمكن قبول الدعوى الدستورية ما لم تتوافر المصلحة الشخصية المباشرة بعنصريها وهما: أن يؤدي تطبيق النص التشريعي المشوب بعدم الدستورية الى إلحاق ضرر مباشر بالطاعن سواء كان هذا الضرر مادياً أو معنوياً ومباشراً ومستقراً بعناصره يمكن إدراكه ومواجهته وليس ضرراً وهمياً أو نظرياً، وأن يكون مصدر هذا الضرر هو ذات النص المطعون فيه بعدم الدستورية وليس آخر في ذات القانون[72]. ومن هنا فإن شرط المصلحة لقبول الدعوى الدستورية يتحدد بهذين العنصرين دون تداخل بينهما أو اندماج، وعدم التداخل والاندماج بينهما لا ينفي حالة التكامل بينهما، وبهذا فان انتفاء أو انعدام أحد هذين العنصرين يؤدي حتماً إلى انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة للطاعن في الدعوى الدستورية. أما بالنسبة لشرط المصلحة في الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في الأردن فهنا يتوجب التمييز ما بين مرحلتين هما ما قبل عام 1992 وما بعده:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة السابقة لعام 1992:

وخلال هذه المرحلة - وكما أشرنا سابقاً – فان الرقابة على دستورية القوانين ومنها القوانين المؤقتة كانت تمارس من قبل كافة المحاكم عن طريق رقابة الدفع الفرعي وفقاً لما استقر عليه اجتهاد القضاء، وان كانت من الناحية العملية تمارس من قبل محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا منذ أواخر الخمسينيات من القرن الماضي، بعد أن أقرت هذه المحكمة لنفسها الحق برقابة دستورية المقتضيات القانونية التي تطبقها على المنازعات المنظورة أمامها[73].

وعلى أية حال، وبما أن الرقابة تمارس عن طريق الدفع فإنه ليس هناك ما يمنع من تطبيق ما استقر عليه اجتهاد القضاء الدستوري المصري على شرط المصلحة، طالما ان الوسيلة المتبعة هي الدفع الفرعي في كلتا الحالتين وبالتالي لا بد من أن تكون للطاعن مصلحة شخصية مباشرة من طعنه، وكذلك لا بد من أن يكون هناك اتصال وثيق بين المصلحة في الدفع الدستوري والدعوى الموضوعية، بحيث يكون الفصل في الأولى لازماً وضرورياً للفصل في الدعوى الثانية، وأن تكون المصلحة المعول عليها لقبول الدعوى هي مصلحة شخصية ملموسة ويمكن مواجهتها بالترضية القضائية، وألا يكون هدف الطاعن هو مجرد مصلحة نظرية كأن يركن فقط للامتناع عن تطبيق النص التشريعي المطعون به دون أن يكون هذا النص ضرورياً ولازماً للفصل في الخصومة الموضوعية، أو أن يكون الطاعن غير مخاطب بذلك النص. وبالتالي فإن مخالفة النص التشريعي للدستور لا تكفي لمخاصمته من قبل الأفراد عن طريق الطعن.

المرحلة الثانية: مرحلة ما بعد عام 1992: وهي المرحلة التالية لصدور قانون محكمة العدل العليا، الذي أقر ولاول مرة بنص صريح الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة عن طريق الدعوى الأصلية لمخاصمة القوانين المؤقتة التي تخالف الدستور بشرط توافر المصلحة الشخصية المباشرة[74].

وتأسيساً على ما سبق، نلاحظ أن المشرع ميز بين الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة وأخضعها لدعوى مباشرة أمام محكمة العدل العليا خلال الآجال المحددة لدعوى الإلغاء، لأنه أشار إلى رقابة وقف القوانين المؤقتة المخالفة للدستور في إطار ذات المادة التي تناولت تحديد اختصاص المحكمة في إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى لم يفرد المشرع مادة أو فصلاً خاصاً بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، ولو أراد وضع شروط خاصة بها تختلف عن شروط دعوى إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، لنص صراحةً على ذلك.

ويعتبر شرط المصلحة الشخصية المباشرة المؤقتة من أهم الشروط التي حددها المشرع صراحةً لقبول دعوى وقف العمل بالقوانين المؤقتة المخالفة للدستور. وقد تحين الفرصة للمحكمة لرد الدعوى كما هي الحال في دعـوى عدم دستورية القانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب رقم 34/ لسنة 2001. وعزت ذلك لعدم توافر المصلحة الشخصية المباشرة للطاعنين وهم مجموعة من الأحزاب السياسية حيث أشارت المحكمة في حكمها الى ما يلي: "انه وبالرجوع لقانون محكمة العدل العليا 1992/12، وخاصة المادة التاسعة منه، فإنها تختص بنظر الطعون المتعلقة بعدم دستورية القوانين المؤقتة وبالتالي فإنها تختص بنظر الطعن الماثل أمامها، ولكن بالاستناد إلى ملف الدعوى فإنه لم يرد فيه أي دليل يشير إلى أن المستدعين تضرروا من القانون المطعون به وبالتالي عدم توافر شرط المصلحة الشخصية المباشرة وعليه تكون الدعوى حقيقة بالرد". وفي حكم آخر قضت بما يلي: "إن المصلحة شرط أساسي لقبول الدعوى، وحيث لا مصلحة لا دعوى، ولم يجعل المشرع من دعوى وقف العمل بالقانون المؤقت صفة دعوى حسبة التي يجوز رفعها من أي مواطن؛

إذ حصر القانون حق رفعها بمن تحققت له مصلحة أكيدة مستنداً إلى ان القانون المطعون فيه من شأنه أن يؤثر على المركز القانوني للطاعن، ولا يصح أن تختلط مصلحة الطاعن بالمصلحة العامة التي يجب أن تكون مميزة عنها ومستقلة بذاتها. وحيث ان المستدعين لم يقدموا أية بينة تثبت توفر المصلحة الشخصية المباشرة لهم، كما انهم لم يبينوا الأضرار التي لحقت بهم من جراء صدور القانون المؤقت المطعون فيه، مما يتعين رد الدعوى"[75].

وبالاستناد إلى الحكم السابق، نلاحظ أن المحكمة قد تمسكت بفكرة الضرر لتحديد مدى توافر المصلحة الشخصية المباشرة للمستدعين، وطالما ان القانون لم يطبق عليهم، فبالتالي انتفى الضرر، وهو أحد العناصر الأساسية لشرط المصلحة الشخصية المباشرة أي أن يثبت الطاعنون أن ضرراً قد لحق بهم من القانون المطعون به، وهذا ما لم تلمسه المحكمة في ملف الدعوى، وعليه فإنها قررت رد الدعوى لانتفاء شرط المصلحة الشخصية المباشرة للأحزاب السياسية الطاعنة بعدم دستورية القانون المؤقت لانتخاب مجلس النواب رقم 34 لسنة 2001.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من ان المشرع في قانون محكمة العدل العليا قد أخذ صراحة برقابة الوقف بالنسبة للقوانين المؤقتة عن طريق الدعوى المباشرة أمام تلك المحكمة خلال الآجال المعمول بها في مجال رقابة الإلغاء للقرارات الإدارية غير المشروعة، إلا أن هذا لا يمنع من خضوع القوانين المؤقتة، بعد فوات تلك الآجال، للرقابة عن طريق الدفع الفرعي أسوة بالقوانين العادية وذلك استناداً للمبادئ القانونية العامة[*]، باعتبار أن القوانين المؤقتة لا تعدو أن تكون قواعد عامة مجردة، لها قوة القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع استناداً لمنطوق المادة 94 من الدستور الأردني، والتي أضفت على القوانين المؤقتة قيمة القوانين العادية بشرط عدم مخالفة الدستور، وهو شرط بدهي لم ينص عليه صراحة وذلك لأن القوانين المؤقتة إذا ما تضمنت مخالفة للدستور فإنها تفتقد أية قيمة قانونية استناداً إلى التدرج الهرمي للقواعد القانونية التي تحتل قمتها القواعد الدستورية، وعليه فانه يجب أن تخضع بقية محتويات الهرم القانوني للدستور وإلا فإنها تفقد كل قيمة لها.

خاتمة وتوصيات

لقد تم استعراض وتحليل شرط المصلحة في التشريعات المقارنة والاجتهاد القضائي سواء القضاء الإداري منه أو القضاء الدستوري، وتكييفه لهذا الشرط وتحديد صور المصلحة المقبولة لإمكانية اللجوء إلى القضاء لحمايتها، لا سيما في إطار الحالة الأردنية على أثر التطور التشريعي في هذا المجال، خاصةً بعد صدور قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة (1992)، الذي وضع الأساس القانوني للرقابة على دستورية القوانين المؤقتة بواسطة الدعوى المباشرة أمام محكمة العدل العليا الأردنية، والتي تعد نقطة البداية لتطوير نظام الرقابة على دستورية القوانين، بالرغم من الإشكاليات التي يمكن أن تثار في هذا المجال. وقد اخترت إحدى هذه الإشكاليات موضوعاً لدراستي هذه؛ ألا وهي شرط المصلحة في دعوى وقف القوانين المؤقتة في إطار الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة كإحدى الصلاحيات الأصيلة التي منحت لمحكمة العدل العليا بمقتضى قانونها لعام 1992.

وتأسيساً على ما سبق، يمكن إبداء الملاحظات الآتية على النظام القانوني للرقابة على دستورية القوانين المؤقتة الذي استحدثه قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992:

أولاً: ان المشرع الأردني قد منح المحكمة المذكورة أعلاه صلاحية النظر في الطعون المتعلقة بالقوانين المؤقتة المخالفة للدستور بموجب المادة التاسعة (الفقرة الأولى، البند السابع) من قانون 1992 المذكور أعلاه.

ثانياً: ان المادة التاسعة من القانون المذكور أعلاه، قد تناولت اختصاص محكمة العدل العليا فيما يخص دعوى إلغاء الأعمال القانونية التي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، وبالتالي فإنها تتناول موضوع حماية مبدأ المشروعية من تجاوزات الإدارة.

ثالثاً: إن ما يتبادر للذهن عند قراءة المقتضيات القانونية للمادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، هو أن نية المشرع الأردني في قانون محكمة العدل العليا قد اتجهت إلى

(*) ويكون ذلك من خلال التقدم بدفع بعدم دستورية القانون المؤقت الواجب التطبيق على الدعوى المعروضة على قاضي الموضوع، ويتوجب على قاضي الموضوع التأكد من مدى جدية الدفع ثم يفصل فيه فإذا ثبتت شائبة عدم الدستورية المثارة في الدفع يمتنع القاضي عن تطبيق النص أو النصوص المخالفة للقواعد الدستورية وهو في مثل هذه الحالة لا يتجاوز اختصاصه وإنما هذا العمل يعد من صميم عمل القاضي حيث انه يوازن ما بين نصين النص القانوني الذي دفع بعدم دستوريته -النص الأدنى-، والنص الدستوري المخالف- النص الأعلى- ويفاضل بينهما فيغلب النص الأعلى على النص الأدنى من خلال الامتناع عن تطبيق هذا الأخير.

اعتبار دعوى وقف القوانين المؤقتة مماثلة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية من حيث الشروط والإجراءات، ولهذا أوردهما في ذات الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون المحكمة المذكورة.

رابعاً: ان المشرع الأردني لم يميز في الفقرة الثانية من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا بين المصلحة مناط دعوى الإلغاء بالنسبة للقرارات الإدارية، والمصلحة مناط دعوى وقف القوانين المؤقتة أمام المحكمة المذكورة. وتأسيساً على ذلك، فإن ما استقر عليه الاجتهاد القضائي بخصوص تكييف وتحديد ماهية وصور المصلحة التي تقبل الدعوى الإدارية على أساسها، يمكن سحبها على دعوى وقف القوانين المؤقتة المخالفة للدستور أمام محكمة العدل العليا.

خامسا: تأسيساً على الملاحظتين السابقتين، يمكن القول ان مشرع قانون محكمة العدل العليا قد تأثر بأفكار المذهب الشكلي في تكييف الأعمال القانونية، عندما أورد موضوع الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة في صلب المادة التي تناولت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وبالتالي اعتبرها من قبيل الأعمال التي تخضع للنظام القانوني للقرارات الإدارية، لمجرد صدورها من قبل السلطة التنفيذية. وإذا كان الأمر كذلك، فان البند السابع من الفقرة الأولى من المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، يعتبر غير دستوري لمخالفته لمقتضيات المادة (94) من الدستور، التي أعطت القوانين المؤقتة التي يضعها مجلس الوزراء بموافقة الملك في حالتي عدم انعقاد أو حل مجلس الأمة قيمة القانون العادي.

سادسا: ان الرقابة على دستورية القوانين المؤقتة عن طريق الدعوى المباشرة بالصورة السابقة هي رقابة محددة من حيث المدة الزمنية، وبالتالي ينطبق عليها ما ينطبق على دعوى رقابة الإلغاء من حيث الآجال الزمنية للطعن؛ بحيث ينتهي الأجل للطعن بمرور ستين يوماً من نشر القانون المؤقت في الجريدة الرسمية. وبعد ذلك تخضع القوانين المؤقتة لرقابة الامتناع أمام كافة المحاكم، وهو النظام السائد للرقابة على دستورية القوانين بشكل عام سواء أكانت قوانين دائمة أم مؤقتة في الأردن.

وبالاستناد إلى الملاحظات والحقائق السابقة، نتمنى على المشرع الأردني تحقيق ما يلي، من أجل تفعيل الرقابة على دستورية القوانين، التي تعد من أهم الضمانات الدستورية للحقوق الأساسية والحريات الفردية:

أولاً: إعادة النظر في الدستور الأردني، من أجل إضافة فصل يقر إنشاء محكمة دستورية، يكون من ضمن اختصاصاتها حماية الحقوق والحريات الفردية، سواء من خلال الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى المباشرة أو عن طريق الإحالة من قبل قاضي الموضوع أو عن طريق الدفع الفرعي من قبل أصحاب المصلحة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ضرورة الأخذ بأسلوب الدعوى الدستورية الاحتياطية لحماية الحقوق والحريات الفردية في حال استنفاد الطرق القضائية العادية وإخفاقها في تحقيق تلك الحماية.

ثانيا: إعادة النظر في نص المادة (100) من الدستور بحيث تتضمن فقرةً تمنح أعلى محكمة نظامية صلاحية الرقابة على دستورية القوانين سواء كانت دائمة أو مؤقتة، بعد أن ثبتت عدم جدية المحاكم بشكل عام للقيام بالرقابة وترددها، والهدف المتوخى من هذا التعديل هو الأخذ بمركزية الرقابة على دستورية القوانين وما يترتب على ذلك من توحيد الاجتهاد القضائي في مجال الرقابة؛ وبالتالي تطوير الضمانات الدستورية للحقوق الأساسية والحريات الفردية.

ثالثاً: إعادة النظر في مقتضيات المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا، بحيث يتم تخصيص مادة مستقلة تعالج المقتضيات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين المؤقتة، من وضع الشروط وبيان الإجراءات الواجب اتباعها لتحريك دعوى عدم الدستورية، وسحبها على القوانين العادية، وتطوير أثر الحكم بعدم الدستورية بحيث يكون عاماً بالنسبة للكافة حكاماً ومحكومين، وليس إبقاء الأثر على وقف القانون المشوب بعدم الدستورية.

الهوامش

(1) الشوبكي، عمر، 2001، القضاء الإداري، ص206. والطماوي، سليمان، 1976، القضاء الإداري، ص 483. الإدريسي، عبد الله، 1990، القضاء الإداري، ص 87.

(2) المادة الثالثة من قانون المرافعات المصري، أشار إليها الطماوي، مرجع سابق، ص، 484، وكذلك القضاة، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي الأردني، ص175.

(3) القضاة، مرجع سابق، ص175، سامي جمال الدين، المنازعات الإدارية، ص 40، وكذلك عبد الحميد، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء ط1، ص13، 55.

(4) عبد الحميد، مرجع سابق، ص56، وأيضاً فتحي والي، القضاء المدني، ص 33.

(5) وهذا ما أكده مجلس الدولة المصري في حكم له صدر في 10/ آذار 1949 حيث قضى: ((ومن حيث انه لا وجه للتحدي في هذا الصدد بقواعد المرافعات التي تشترط لقبول الدعاوى العادية وجود صفة لرافعها لا وجه للتحدي بذلك لان الصفة في التقاضي أمام قضاء الإلغاء على خلاف التقاضي العادي تندمج في المصلحة الشخصية المباشرة، مهما كانت صفة رافع الدعوى بالنسبة للقرار المطعون فيه)). وأيضاً أكد ذلك في حكمه بتاريخ 1958/2/27 حيث أشار إلى أن: ((القضاء الإداري قد استقر على شرط الصفة في دعوى الإلغاء إنما يندمج في شرط المصلحة)). أشار لهذه الأحكام الطماوي، مرجع سابق، ص 492-493. عبد الحميد، مرجع سابق، ص80.

(6) الشوبكي، مرجع سابق، ص 209، حافظ محمود، القضاء الإداري، ص 499، عبد السلام عبد الحميد، مرجع سابق، ص70.

(7) حلمي، القضاء الإداري، ص 320 وما بعدها.

(8) لمزيد انظر تفصيلات حكم محكمة التمييز بصفتها الحقوقية رقم 77/283 سنة 1977، ص 1539، وكذلك حكمها بذات الصفة رقم 80/264، سنة 1981، ص 605. وأيضاً عبد الحميد، مرجع سابق، ص87.

(9) عدل عليا رقم 81/59، العدد 11، سنة 1981، ص1849. وكذلك انظر حنا ندا، القضاء الإداري.

(10) عدل عليا 85/39، العدد4، 5، سنة 1986، ص 459.

(11) المادة 1/3 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 34 لسنة 1988.

(12) الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية المغربي الصادر بتاريخ 28/ أيلول /1974.

(13) القضاة، مفلح، مرجع سابق، ص 175.

(14) المادة 2/3 من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني 1988 حيث نصت على أنه ((تكفي المصلحة المحتملة إذا كان الغرض من الطلب الاحتياط لدفع ضرر محدق أو الاستيثاق لحق يخشى زوال دليله عند النزاع فيه)). وبذات العبارة أشارت المادة الثالثة من قانون المرافعات المصري. وكذلك المادة 11 من قانون أصول المحاكمات السوري.

(15) حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 16 شباط/1950، السنة الرابعة، ص 379.

(16) حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 27/ شباط/1958، السنة الثانية عشرة، ص 77.

(17) حكم عدد (50)، قضية علال بن الحاج بوبكر غرسيس، بتاريخ 1966/12/9، قضاء المجلس الأعلى، عدد (1)، سنة 1969، ص 90

(18) عدل عليا رقم 81/58، العدد 11، سنة 1981، ص 1846.

(19) عدل عليا رقم 83/115، العدد 1، سنة 1984، ص 12. وأيضاً عدل عليا رقم 85/155، العدد 3، 4 سنة 1987، ص 536. وأيضاً عدل عليا رقم 87/39، العدد 4، 5، 6، سنة 1988، ص 689.

(20) المادة العاشرة من قانون تشكيل المحاكم النظامية 1952، المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا المؤقت 1989 وكذلك المادة 9/أ/9 من قانون محكمة العدل العليا 1992 بقوله:((الدعاوى التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية)). بخصوص النظم المقارنة انظر عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مرجع سابق، ص130 وما بعدها.

(21) عدل عليا رقم 75/39، العدد 7،8، سنة 1977، ص 916. بالنسبة للنظم القانونية المقارنة وخاصةً مصر وفرنسا انظر عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد، مرجع سابق، ص (120) وما بعدها، وكذلك ص (142) وما بعدها. وأيضاً الطبطبائي، شرط المصلحة في الدعوى الدستورية، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، ص (18)، حيث يرى: "انه لا يكفي لتوافر المصلحة في الدعوى الدستورية مجرد إنكار أحد الحقوق المنصوص عليها في الدستور، أو مجرد وجود جدل حول مضمون هذا الحق، بل يجب أن يكون النص التشريعي المطعون عليه عند تطبيقه على الطاعن قد أخل بأحد الحقوق التي كفلها الدستور، على نحو يلحق ضرراً مباشراً".

(22) عدل عليا رقم 78/110، العدد 6، سنة 1979، ص997. وأيضاً حكمها رقم 85/39، العدد 4، سنة 1985، ص459. وكذلك أنظر حكمها رقم 87/120 العدد 9، سنة 1989، ص2، 1610، حيث أشارت بقولها ((يشترط لقبول دعوى الطاعن لدى محكمة العدل العليا أن تكون له مصلحة شخصية ومباشرة)).

(23) عدل عليا رقم 95/314، العدد 7، 8، سنة 1996، ص 1685.

(24) حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 19/ نيسان 1951، السنة الخامسة، ص 884. نقلاً عن الطماوي، مرجع سابق، ص 502.

(25) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 21/ آذار /1957، نقلاً عن الطماوي، مرجع سابق، ص 502.

(26) حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 21/أيار/ 1948، السنة الثانية، ص 707، نقلاً عن الطماوي، مرجع سابق، ص 503.

(27) عدل عليا رقم 87/120، العدد 9، لسنة 1989، ص 1610. وفي نفس السياق انظر عدل عليا رقم 75/39، العدد 7، 8، سنة 1977، ص916 حيث أكدت على انه:

((يحق للمستدعي في الدعوى الإدارية مخاصمة القرار الإداري الذي يمس مصلحته شخصياً. أما الادعاء بالإضافة للورثة فغير مقبول منه لان الدعوى الإدارية دعوى شخصية)).

(28) حول هذا الضابط انظر الطماوي، مرجع سابق، ص 505. والشوبكي، مرجع سابق، ص210. وكذلك الإدريسي، عبد الله، مرجع سابق، ص 87. عبد الحميد، مرجع سابق، ص 150 وما بعدها.

(29) عدل عليا رقم 94/317، العدد 7،8، سنة 1995، ص 1719.

(30) عدل عليا رقم 92/265، العدد 6، سنة 1993، ص 1128. كذلك عدل عليا رقم 83/113، العدد 5، سنة 1984، ص 671.

(31) عدل عليا رقم 71/156، العدد 5،6، سنة 1972،ص 630. وأيضاً في إطار المصلحة المادية انظر حكم ذات المحكمة رقم 72/89، العدد 11، 12، سنة 1972، ص1470.

(32) لمزيد انظر: الشوبكي، مرجع سابق، ص 211. الطماوي، مرجع سابق، ص 505.

(33) أشارت المادة الثالثة/الفقرة الثانية لهذا الاستثناء علـى أثر تعديل قانون أصول المحاكمات المدنية 1988، ومن الحالات التي ذكرتها هذه الفقرة:1- دعاوى دفع الضرر احتياطاً2- دعاوى التحفظ على الأدلة أو هدمها. لمزيد حول هذه النقطة انظر القضاة، مرجع سابق، ص 185-187 . وأيضاً عبد الحميد، مرجع سابق، ص165 وما بعدها.

(34) عدل عليا رقم 83/113، العدد 5، سنة 1984، ص671.

(35) حول اتجاهات قضاء مجلس الدولة المصري انظر الطماوي، مرجع سابق، ص 507.

(36) عدل عليا رقم 76/69، العدد 9، 10، سنة1977، ص 1167 وكذلك رقم 83/22 العدد11، 12، سنة 1983.

(37) عدل عليا رقم 81/52، العدد 11، سنة 1981، ص1842.

(38) عدل عليا رقم 83/115، العدد 1، سنة 1984، ص 12.

(39) عدل عليا رقم 86/21، العدد 1 سنة 1987، ص 40. وكذلك عدل عليا رقم 85/15، العدد 3، 4، سنة 1987، ص553.

(40) الطماوي، مرجع سابق، ص 508.

(41) عدل عليا رقم 83/23، العدد 8، سنة 1984، ص 1093.

(42) أشارت محكمة العدل العليا لهذين الاتجاهين في حكمها رقم 83/115، العدد الأول، سنة 1984، ص 12.

(43) من هذه الدول إنجلترا وقد تأثر القضاء الإداري الأردني بهذا النهج، والجدير بالذكر أن محاكم القانون الإنجليزي تأخذ بفكرة وحدة القضاء العادي والإداري ولذا انتهجت ذات النهج في الدعاوى العادية والإدارية فيما يتعلق بضرورة توافر المصلحة لرافع الدعوى عند رفع الدعوى وضرورة استمراريتها لغاية الانتهاء من البت في الدعوى.

(44) من الدول التي تبنت هذا الاتجاه فرنسا حيث نجد أن أحكام القضاء قد استقرت على أنه يكفي للسير في دعوى الإلغاء توافر شرط المصلحة لرافعها عند رفع دعواه، ولا يتطلب استمرار قيام المصلحة إلى غاية الانتهاء من النظر في الدعوى وإصدار حكمها. وكذلك فان القضاء المصري قد انتهج ذات النهج. وذلك لأنهما (القضاء الإداري الفرنسي والمصري) ينظران إلى دعوى الإلغاء على أنها دعوى عينية وليست شخصية. حول تفصيل الاجتهاد القضائي الفرنسي والمصري انظر عبد الحميد، مرجع سابق، ص (180) وما بعدها.

(45) للوقوف على اتجاهات القضاء الفرنسي والمصري، انظر الطماوي، مرجع سابق، ص 494، وما بعدها. وكذلك جمال الدين، المنازعات الإدارية، ص 286.

(46) عدل عليا رقم 74/80، العدد 3، 4، سنة 1976، ص441.

(47) عدل عليا رقم 72/89، العدد 11، 12، سنة 1972، ص1470.

(48) عدل عليا رقم 81/43، العدد 4، سنة 1982، ص 454.

(49) عدل عليا رقم 81/43، سالفة الذكر.

(50) عدل عليا رقم 81/146، العدد 8، سنة 1982، ص1089.

(51) لمزيد حول اتجاهات القضاء الإداري المصري انظر الطماوي، مرجع سابق، ص 498.

(52) لمزيد حول هذه النقطة انظر حنا ندا، مرجع سابق، ص 290، وكذلك الشوبكي، مرجع سابق، ص 213.

(53) لمزيد انظر الطماوي، مرجع سابق، ص 504.

(54) شطناوي، مبادئ القانون الإداري، ص111. وكذلك شطناوي، علي خطار: عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، مجلة دراسات، المجلد (24)، العدد الأول، ص118.

(55) المادة 9/أ/ 7 من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992.

(56) كامل، الدعاوى الإدارية والدستورية، ص156.

(57) منير عبد المجيد، أصول الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، القاهرة، بدون تاريخ، ص(11). وكذلك الطبطبائي، المرجع السابق، ص(20)، حيث يضيف: لكي تتوافر المصلحة في الدعوى الدستورية لا بد من أن يكون هناك ارتباط بين المصلحة في الدعوى الدستورية والدعوى الموضوعية، أي أن يكون من شأن الحكم في الدعوى الدستورية أن يؤثر في الطلبات التي أبديت في الدعوى الموضوعية. وبمفهوم المخالفة فإذا لم يكن هناك تأثير فان الطعن في مثل هذه الأحوال يكون غير منتج لانتفاء المصلحة أو بالأحرى الارتباط بين المصلحتين في كلا الدعويين.

(58) كما هو معمول به في إطار المنظومة الأردنية، حيث تختص جميع المحاكم بنظر الطعن بعدم دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي سواء بالنسبة للقوانين المؤقتة أو القوانين الدائمة.

(59) هذا هو واقع الحالة المصرية ما قبل عام 1979، حيث كانت المحكمة العليا المصرية تختص بالنظر في الدفع بعدم دستورية القوانين واللوائح، ثم بعد هذا التاريخ أصبحت المحكمة الدستورية العليا هي المختصة وفقاً لمنطوق المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (48) لسنة 1979.

(60) حكم المحكمة الدستورية العليا، الدعوى رقم 27، السنة القضائية السابعة، 1988/3/6، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الرابع، ص(81).

(61) المادة 9/أ/7 من قانون محكمة العدل العليا لعام 1992.

(62) STC 4/81 de 2 de febrero de 1981.

(63) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى الدستورية رقم 131، المنشور في مجموعة أحكام المحكمة الدستورية، الجزء الرابع، ص (81)، حيث جاء فيه ما يلي: (... لما كان المستهدف من هذا الشق من الدعوى هو الفصل في مدى دستورية القانون رقم 95 لسنة 1980، وهو قانون حماية القيم، وقد سبق لهذه المحكمة أن قضت بتاريخ 1987/5/16 برفض الطعن بعدم دستورية القانون المشار إليه في هذا الخصوص، وكان قضاؤها هذا له حجية مطلقة حسمت الخصومة بشأن دستوريته حسماً قاطعاً مانعاً من نظر أي طعن يثور من جديد بشأنه، وبالتالي فإن المصلحة الماثلة في هذا الشق من الدعوى تكون منتفية وبالتالي يتعين الحكم بعدم قبول الدعوى برمتها).

(64) شطناوي، القضاء الإداري الأردني، ص (428).

(65) معوض، الدفوع الدستورية، الطبعة الثانية، ص(127). وكذلك إبراهيم، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، ص (174). وأيضاً الديناصوري والشواربي، الدعوى الدستورية، ص (47-48).

(66) عبد التواب، 2003، مرجع سابق، ص (130، 131). وكذلك إبراهيم، مرجع سابق، ص (171-173). وأيضاً الديناصوري والشواربي، مرجع سابق، ص (49-50).

(67) عدل عليا 1980/9/17، نقابة المحامين، 1980، ص(164). وكذلك شطناوي، علي خطار : الإدارة المحلية، ص (171).

(68) المادة 9/ب من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

(69) معوض، عبد التواب، 2003، مرجع سابق، ص (134). وكذلك إبراهيم، مرجع سابق، ص (173). وأيضاً الديناصوري والشواربي، مرجع سابق، ص (43-44).

(70) عبد التواب، 2003، مرجع سابق، ص (135). وكذلك إبراهيم، مرجع سابق، ص (191-194). وأيضاً الديناصوري والشواربي، مرجع سابق، ص (45-46). وأيضاً عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص (26-28).

(71) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بتاريخ 12 شباط 1994، مجموعة الأحكام الدستورية، الجزء السادس، ص(174).

(72) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بتاريخ 12 شباط 1994، مجموعة الأحكام الدستورية، الجزء السادس، ص(261). وأيضاً عادل الطبطبائي، مرجع سابق، ص(39) وما بعدها حيث أشار إلى مجموعة من الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية المصرية في ذات الاتجاه.

(73) الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ص 583.

(74) المادة 9/ب من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

(75) حكم محكمة العدل العليا بتاريخ 29 آذار 2002 بخصوص رد دعوى الطعن بعدم دستورية قانون الانتخاب المؤقت لمجلس النواب رقم 34لسنة 2001 والنظام الصادر بمقتضاه رقم 42 لسنة 2001 الخاص بتقسيم الدوائر الانتخابية. حكم محكمة العدل العليا رقم 2001/478 المنشور في مجلة نقابة المحامين في العددين السابع والثامن لعام 2002، ص 1892 وما بعدها، ويتعلق هذا الحكم بدعوى الطعن بعدم دستورية القانون المؤقت 2001/54 المعدل لقانون العقوبات رقم 1960/16. أيضاً من الأحكام التي أصدرتها المحكمة بخصوص دعاوى وقف العمل بقوانين مؤقتة نذكر على سبيل المثال حكمها رقم 226/ 1997 المنشور في العدد الثاني من مجلة نقابة المحامين لسنة 1998، ص (389)، حيث قضت بوقف العمل بالقانون المؤقت للمطبوعات والنشر رقم 1997/27 لمخالفته للدستور. وكذلك حكمها رقم 399/ 2001 المنشور في العددين السابع والثامن من مجلة نقابة المحامين لسنة 2002، حيث قضت برد الدعوى المتعلقة بالطعن بعدم دستورية قانون الاجتماعات العامة المؤقت رقم 2001/45.

المصادر والمراجع

ابراهيم، حسنين محمد، 2000، الرقابة القضائية على دستورية القوانين في الفقه والقضاء، دار النهضة العربية، القاهرة.

الادريسي، عبد الله، 1990، القضاء الاداري، مركز طه حسين للطباعة والنشر، جدة.

حلمي، محمود، 1984، القضاء الاداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، القاهرة.

شطناوي، علي خطار، 1994، مبادىء القانون الاداري، المركز العربي للخدمات الطلابية، عمان.

شطناوي، علي خطار، 1997، عدم كفاية الرقابة على مشروعية القوانين المؤقتة في الأردن، دراسات، م24، ع1، الجامعة الأردنية.

الشوبكي، عمر، 2001، القضاء الاداري، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر، عمان.

الطماوي، سليمان، 1976، القضاء الاداري، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي.

عبد الحميد، عبد العظيم، 1994، شرط المصلحة في دعوى الالغاء، دراسة مقارنة، فرنسا، مصر، السعودية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة.

القضاة، مفلح، 1992، أصول المحاكمات المدنية والتنظيم القضائي الاداري، مكتبة دار الثقافة، عمان.

The Interest Condition in Delaying Temporary Laws Actions

Eid Ahmad Al-Husban*

ABSTRACT

Temporary laws are legal acts that Jordanian cabinets use in the cases of emergency, when the parliament is not sitting or when it is desolated in accordance with article 94 in the Jordanian constitution. After the Law of Supreme Court of Justice 12/1992, it became possible to delay the temporary laws which violate the constitution.

The question which arises here is: whether the legal system of administrative actions is applicable to the delay of temporary laws actions?. For: this purpose this study deems to discuss the interest condition as one of the main conditions to the delay of temporary laws actions

* Department of Law Studies, Aal-Al-Bait University, Al-Mafraq, Jordan.

Received on 22/2/2004 and Accepted for Publication on 29/7/2004.